

Bilaga 3.

Styrande dokument för beredning och redovisning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser



RiR 2018:8

Den kommunala finansieringsprincipen

– tillämpas den ändamålsenligt?

Bilaga 3. Styrande dokument för beredning och redovisning av reformer med kommunal-ekonomiska konsekvenser

Inledning

Som övergripande bedömningsgrund i granskningen har Riksrevisionen utgått ifrån intentionen med ekonomiska regleringar för kommuner och riksdagens uttalanden om redovisningen av ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen.

Regeringskansliets (RK:s) beredningsarbete av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser styrs av några centrala dokument som beskrivs i bilagan. Genomgången syftar till att operationalisera de övergripande bedömningsgrunderna utifrån hur regeringens tillämpning av principen (beredning och redovisning) är tänkt att fungera i praktiken enligt de styrande dokumenten. De operationaliserade bedömningsgrunderna redovisas sist i bilagan.

Det övergripande beredningsarbetet

Regeringskansliets allmänna riktlinjer för beredningsarbetet finns framför allt i *Propositionshandboken* (Ds 1997:1) som innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet, och i *Gula boken* (Ds 1998:39) som beskriver handläggningen av ärenden i Regeringskansliet. Båda handböckerna är kopplade till regeringsformens yttre beredningskrav för regeringsärendena enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF). Riksdagens konstitutionsutskott (KU) har i uppgift att granska hur beredningskraven fullgörs i olika regeringsärenden.¹

Regeringens generella beredningskrav enligt regeringsformen

Regeringens beredningskrav för sina ärenden regleras i 7 kap. 2 § regeringsformen. Kravet innebär att regeringen ska, innan den fattar beslut i ett ärende, ha inhämtat behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra, t.ex. i form av remiss. Regeringsformens bestämmelse om beredningskravet omfattar endast beredningsförfarandets yttre del, t.ex. remissförfarandet. Andra centrala delar i beredningsarbetet, såsom utredningsväsendet och den interna beredningen i regeringen och Regeringskansliet, omfattas inte av bestämmelsen. I förarbetena till grundlagen (prop. 1973:90) framhölls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och

¹ Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet bl.a. granska regeringsärendenas handläggning. Enligt en promemoria som Riksrevisionen redovisade för KU (pm 2014-02-18, dnr 30-2014-0237) har Riksrevisionen rätt att inom ramen för sitt mandat granska vissa moment i handläggningen av regeringsärenden så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan av riksdagens beslut är tydligt.

innehörden i förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

Konstitutionsutskottet granskade hur beredningskravet för regeringsärenden fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. I sitt ställningstagande påminde utskottet inledningsvis om att beredningskravet i RF gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut.² Den ordning som där föreskrivs ska enligt utskottets mening tillmätas stor vikt. Utskottet anförde vidare att genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten. Samtidigt är beredningskravet inte absolut, vilket bl.a. innebär att upplysningar och yttranden enligt RF ska inhämtas i den mån det är behövligt. Inte heller formen för hur regeringen ska inhämta upplysningar och yttranden föreskrivs på något särskilt sätt i RF. Utskottet konstaterade i sin granskning av regeringsärenden att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierade stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet uppfattade som naturligt och förenligt med RF. I vad mån beredningskravet rent faktiskt har efterlevts i olika regeringsärenden granskades inte av utskottet. Utskottets granskningsresultat gav dock en god grund för fortsatt granskning med sådan inriktning.

Former för samråd

Enligt 7 kap. 3 § RF framgår att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringsammansammanträden, vilket i sin tur innebär en princip om kollektivt beslutsfattande dvs. regeringen fattar beslut gemensamt. Alla regeringsärenden måste därför först beredas inom Regeringskansliet. I beredningen samråder berörda departement genom att bl.a. bidra med sakkunskaper och säkerställa att deras frågor omhändertas.³ Former för samråd är gemensam beredning, allmän beredning, lunchberedning och delning.

Reglerna om gemensam beredning framgår av instruktionen för Regeringskansliet.⁴ Hur samråd ska ske utvecklas vidare i Statsrådsberedningens publikation *Samrådsformer i Regeringskansliet*.⁵ Gemensam beredning är den centrala formen för samordning inom Regeringskansliet och innebär att berörda departement ska kunna påverka beslutets inriktning och utfall. För många ärenden finns uttalade krav på gemensam beredning.⁶ Ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och gemensamberedas med övriga berörda

² Bet. 2008/09:KU10, s. 63 f., rskr. 2008/09:158.

³ Ds 1998:39. *Gula boken*, s. 12. Se även 7 kap. 2 § RF.

⁴ 15 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁵ Statsrådsberedningen. *Samrådsformer i Regeringskansliet*. PM 1997:4 (reviderad 2002-02-06), s. 4.

⁶ Ärendena avser propositioner, lagrådsremisser, skrivelser till riksdagen, förordningar, kommittédirektiv, regleringsbrev, regeringsuppdrag till myndigheter, förvaltningsärenden.

departement. Beredningen avslutas först när alla parter är överens. Om enighet inte kan nås vid kontakter mellan tjänstemän lyfts frågan till politisk nivå. I sista hand får frågan avgöras vid allmän beredning. Det är den sista instansen i den gemensamma beredningen och används endast undantagsvis för avgöranden. Statsrådsberedningen ansvarar för den politiska samordningen. Denna verksamhet leds av statsministerns statssekreterare, med stöd av ett antal handläggare som har kontakt med de olika departementen.

Arkivering och gallring av ärenden inom Regeringskansliet

Bestämmelser om arkiv hos Regeringskansliet finns i instruktionen för Regeringskansliet.⁷ Regler för hur ärenden arkiveras inom RK återfinns främst i Gula boken.⁸ Utöver den finns Propositionshandboken (Ds 1997:1) och ett antal vägledning för handläggare inom RK vad gäller diarieföring, ärendehantering och arkivering.⁹ RK har också övergripande föreskrifter som styr arkivbildning, arkivvård och utlåning av allmänna handlingar.¹⁰

Enligt Gula boken ska alla handlingar som har kommit till i samband med handläggningen av ett ärende föras samman till en akt.¹¹ Såväl dagboksblad som anteckningar och promemorior som innehåller sakuppgifter av betydelse för ärendet ska föras till akten. Innan akten överlämnas för arkivering ska den i allmänhet rensas från övertaliga kopior, anteckningar och meddelanden som bara har tillfällig betydelse och även arbetspapper som utkast, kladdar, föredragningspromemorior, korrektur till propositioner, kommittédirektiv m.m.¹²

När ärendet har avgjorts slutligt är akten färdigbildad och ska arkiveras. Innan akten arkiveras får dock en del allmänna handlingar gallras, vilket regleras enligt RK:s gallringsföreskrifter.¹³ Handlingar som får gallras avser information som inte är av betydelse för ärendet eller för ärendets handläggning eller vars innehåll kan sägas ingå i eller sammanfattas i en slutprodukt som bevaras. Gallring såväl som rensning utförs av handläggaren innan akten skickas till registrator för arkivering.

Chefen för juridik- och affärsenheten i förvaltningsavdelningen svarar för diarieföring och arkiv i Regeringskansliet, bl.a. att säkerställa att myndigheten har relevanta föreskrifter

⁷ 53–60 §§ förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁸ Ds 1998:39. *Gula boken*, avsnitt 3.6.

⁹ Statsrådsberedningens PM 1982:3 om registreringen av allmänna handlingar i Regeringskansliet (reviderad 1998-06-30), Statsrådsberedningens PM 1995:3 om elektronisk post och allmänna handlingar (reviderad 1998-06-30) och Aktivitetskategoriplanen för Regeringskansliet – Vägledning för tillämpning av planen över kategorier av ärenden och andra aktiviteter. Till det finns vägledning som rör specifika handlingar eller processer, t.ex. årsakter för bolag med statligt ägande, upphandlingsärenden, rådsdokument och sociala medier.

¹⁰ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2005:15) om arkivbildning, arkivvård och utlåning av allmänna handlingar (omtryck RKF 2015:20).

¹¹ Med utgångspunkt i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (1949:105). Det som ska föras till akten är det som tillfört ärendet sakuppgift, med vilket avses information som är av betydelse för ärendets utgång.

¹² Ds 1998:39. *Gula boken*, s. 49.

¹³ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar (omtryck RKF 2015:4).

inom området. Expeditionschefen inom respektive departement är ansvarig för ärendehantering. I första hand är det dock den enskilda handläggaren som ansvarar för gallring av handlingar i ett ärende. För stöd och hjälp med att tolka gallringsföreskrifterna¹⁴ kan handläggarna vända sig till RK Arkiv som är myndighetens supportfunktion i frågor rörande arkiv, diarieföring och gallring. Funktionen bemannas av arkivarier.¹⁵

Kravet på konsekvensanalyser inom Regeringskansliet

Det finns en äldre promemoria med en checklista för regelgivare i syfte att bl.a. bistå handläggare inom bl.a. Regeringskansliet att i regelarbetet ställa rätta och nödvändiga frågor.¹⁶ I listan finns bl.a. frågor om konsekvensanalys och förväntade effekter av förändringsalternativet jämfört med att göra ingenting (nollalternativet). De samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna mot bakgrund av vad som har kommit fram i beredningen ska bedömas. Vidare ska konsekvensanalysen vara långsiktig och dynamisk utifrån frågan om hur förslaget kommer att fungera enligt ett ekonomiskt, administrativt och juridiskt perspektiv. Analysen ska också ske utifrån en fullständig bild genom att man väger in behovet av olika risker, t.ex. för missbruk och andra bieffekter. Handläggaren ska också ställa sig frågan vilka resurser som behövs och vilka effekter som uppstår när man går från att göra ingenting (nollalternativet) till förändringsalternativet. Frågan bör analyseras med bl.a. hänsyn till enskilda som är direkt berörda men också kommuner, landsting och staten.

Finansdepartementets budgetcirkulär

Finansdepartementets budgetavdelning ger årligen ut ett internt s.k. budgetcirkulär som är Regeringskansliets interna riktlinjer för budgetarbetet och utformningen av budgetpropositionen. Cirkuläret ska fungera som ett stöd i beredningen av budgetförslag. Stödet till de förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting och som aktiverar finansieringsprincipen redovisas i en särskild bilaga.¹⁷

Ansvarsfördelningen när förslag med kommunalekonomiska konsekvenser bereds

Det ansvariga fackdepartementet, ofta Utbildningsdepartementet eller Socialdepartementet i fråga om reformer enligt finansieringsprincipen, ska ta fram ett underlag för bedömning, men det är Finansdepartementet som ansvarar för de kommunalekonomiska frågorna i sin helhet, däribland tillämpningen av finansieringsprincipen.

¹⁴ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar (omtryck RKF 2015:4).

¹⁵ Svar på skriftliga frågor till Regeringskansliets förvaltningsavdelning, 2017-11-08.

¹⁶ Statsrådsberedningen. *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*. PM 1995:2 (reviderad 1998-06-30), s. 241.

¹⁷ Finansdepartementets budgetcirkulär (bilaga om den kommunala finansieringsprincipen).

Fackdepartementet ansvarar för:

- att bereda sakfrågor med kommunalekonomiska konsekvenser med Finansdepartementets kommunenhet och budgetavdelning
- att ta fram ett tillräckligt underlag för bedömning av ekonomiska konsekvenser
- att beräkna och beakta finansieringsprincipen vid förslag till åtgärder inom respektive sakområde
- att ge förslag på finansiering av åtgärder och bereda finansieringsförslag
- att efter överenskommelse med Finansdepartementets kommunenhet och budgetavdelning företräda Regeringskansliet vid överläggningar med SKL. Överläggningarna ska vara slutförda innan stor delning¹⁸ sker. Resultatet av överläggningarna ska dokumenteras.

Finansdepartementet ansvarar för:

- de kommunalekonomiska frågorna, vilket bl.a. omfattar beräkning av det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn, finansieringsprincipens tillämpning och andra ekonomiska regleringar, prognoser avseende kommunalskatter och skatteunderlag samt samhällsekonomiska prognoser för den kommunala sektorns utveckling.

Inom Finansdepartementet är ansvaret uppdelat enligt följande:

- Kommunenheten ansvarar för anslagen inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, samt kommunal redovisning. Enheten ansvarar också för systemet för ersättning för kostnader för viss mervärdesskatt m.m. till kommuner och landsting avseende icke skattepliktig verksamhet samt uppföljning av kommunsektorns verksamhet och ekonomi.
- Budgetavdelningen har huvudansvar för tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen, men har ett nära samarbete med kommunenheten.
- Budgetavdelningen och kommunenheten samarbetar också när storleken på övriga anslag inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, fastställs. Samma sak gäller beträffande relationerna mellan staten och kommunsektorn i frågor som berör flera departement samt överläggningar med SKL.

Källa: Finansdepartementets budgetcirkulär.

Struktur för kostnadsberäkningar

I cirkulärets bilaga¹⁹ anges att det ansvariga sakdepartementet ska ta fram ett tillräckligt beredningsunderlag för bedömning av ekonomiska effekter. Beredningsunderlaget ska innehålla en kostnadsberäkning av förändringen i verksamheten eller inkomst- respektive avgiftsförändringen.

¹⁸ Stor delning innebär delningstid på minst fem arbetsdagar.

¹⁹ Cirkulär Fi 2016:1. *Bilaga 10 Den kommunala finansieringsprincipen*. 2015-12-22.

Nedan redovisas de delar som enligt cirkuläret ska inkluderas i kostnadsberäkningarna till beredningsunderlaget:

Kostnadsberäkningarna ska innehålla:

- antaganden om förändrad volym (t.ex. antalet hushåll, barn, pensionärer)
- styckkostnadsuppgifter (genomsnittliga löner m.m.)
- periodiseringseffekter vid genomförandetidpunkten (vid skillnader mellan redovisningsprinciper inom staten respektive kommuner och landsting)

Vid förändringar av skatteunderlaget ska kostnadsberäkningarna innehålla:

- eventuella känslighetskalkyler
- eventuella marginalkostnadsberäkningar. Finansieringsprincipen bör tillämpas för att stimulera ett effektivt resursutnyttjande. Det innebär att det i vissa fall kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.

Kostnadsberäkningar vid vissa situationer:

- Vid svårigheter att kostnadsberäkna en åtgärd kan ett genomsnitt beräknas utifrån ett intervall.
- Vid etappvisa förändringar för en åtgärd ska sådana förändringar redovisas i underlaget, år för år.
- En bedömning ska göras av om en reglering via anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämnung, ger stora skillnader i effekter för enskilda kommuner respektive landsting.

Källa: Finansdepartementets budgetcirkulär.

Det ställs också krav på kostnadsberäkningar för reformförslag som inte ska regleras enligt finansieringsprincipen. Det kan då handla om åtgärder som föreslås i de statliga transfereringssystemen. Då ska det i RK:s beredningsunderlag också finnas en kostnadsberäkning av förändringar i skatteunderlaget och i det ekonomiska biståndet, som ett underlag inför överläggningar med SKL.

Planeringsförutsättningar för kommuner

Utgångspunkten enligt budgetcirkuläret för förslag som medför kommunalekonomiska förändringar och som påverkar anslagen inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, är att förslagen läggs i eller i anslutning till budgetpropositionen för att kunna träda i kraft tidigast från den 1 januari året efter budgetåret. Syftet är att ge kommuner och landsting stabila planeringsförutsättningar för deras budgetarbete. Alternativt kan också förslag läggas i en egen proposition (särproposition) senast i mitten av mars för att förslaget ska hinna behandlas i riksdagen under våren. Tanken är att förslagen ska kunna genomföras i den kommunala verksamheten från den 1 januari året efter riksdagsbeslut.

Jämförelse mellan budgetcirkulärets bilaga och informationsmaterialet från 2007

Det senaste budgetcirkuläret²⁰ som Riksrevisionen har tagit del av är till stor del identiskt med det informationsmaterial som hänvisas till i 2007 års ekonomiska vårproposition. De

²⁰ Cirkulär Fi 2016:1. Bilaga 10 Den kommunala finansieringsprincipen. 2015-12-22.

delar som har tillkommit i budgetcirkuläret är en kortfattad beskrivning av beredningen inom Regeringskansliet och ansvarsfördelningen mellan berörda departement och enheter. Syftet med cirkuläret är att vara ett stöd i RK:s beredningsprocess i ärenden som är aktuella för finansieringsprincipens tillämpning.

Det finns några skillnader i budgetcirkuläret jämfört med informationsmaterialets formuleringar. En första skillnad är att utgångspunkten för den tidsmässiga hanteringen av förslag har ändrats. I informationsbladet anges att reformförslag normalt ska läggas i en särproposition och endast i undantagsfall i en budgetproposition – förutsatt att förslaget aviseras i den ekonomiska vårpropositionen och att en överenskommelse med SKL kan nås vid en reglering. Nu är utgångspunkten enligt budgetcirkuläret att förslag normalt ska läggas i en budgetproposition, dock av samma skäl som tidigare – att ge kommuner stabila planeringsförutsättningar inför en ny reform.

En andra skillnad jämfört med informationsmaterialet är att det i cirkuläret läggs större vikt på betydelsen av att analysera kommunalekonomiska konsekvenser redan i ett betänkande om det är aktuellt med en statlig utredning. Den tydligare skrivningen återfinns dessutom på två ställen i cirkuläret.

En tredje skillnad är att innehållet i kostnadsberäkningarna har ändrats på en punkt. Om någon del i reformförslaget är svår att beräkna kan ett kostnadsgenomsnitt beräknas utifrån ett intervall i stället.

En fjärde skillnad avser förslag som innebär förändringar av skatteunderlaget. Då ska eventuella känslighetskalkyler och marginalkostnadsberäkningar göras. Borttaget i det nuvarande budgetcirkuläret jämfört med informationsmaterialet är en punkt om att beräkna effekter på de kommunala skatteintäkterna.

Konsekvensanalyser i statliga utredningar

Hur kommittédirektiv utformas

Regeringen styr förberedelserna för en reform genom kommittédirektiven till statliga utredningar. En av Riksrevisionens granskade reformer – gymnasiereformen – baseras på en statlig utredning. Ju klarare och tydligare direktiv, desto bättre blir förutsättningarna för att utredningsarbetet motsvarar regeringens intentioner och behov av beslutsunderlag. Omvänt gäller att brister i direktiven kan leda till att betänkandet försenas, blir otillräckligt, onödigt omfattande eller på annat sätt bristfälligt som underlag för en reform.

I Statsrådsberedningens promemoria *Hur kommittédirektiv utformas*²¹ redovisas kvalitetskraven för kommittédirektiv och ges råd om hur kraven kan uppfyllas när handläggarna inom Regeringskansliet ska utforma och framställa kommittédirektiv. Ett av

²¹ Statsrådsberedningen. *Hur kommittédirektiv utformas*. PM 1994:3 (reviderad 2002-03-20).

kvalitetskraven är behovet av konsekvensbeskrivningar, vilka regleras i kommittéförordningen.²² Enligt promemorian ska kommittéers betänkanden innehålla ordentliga kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Vidare anges att handläggaren bör vara försiktig med att i kommittédirektiv använda standardfraser om konsekvensbeskrivningar, som var vanligt fram till 1999 i de s.k. generella kommittédirektiven. I stället bör handläggare formulera en mer precis och situationsanpassad vägledning om vad regeringen förväntar sig av kommittén. Ett annat sätt att se till att behovet av konsekvensbeskrivningar tillgodoses kan ibland vara att man i direktiven skriver in en skyldighet för kommittén att samråda med t.ex. en annan myndighet eller en intresseorganisation. Direktiv kan också utformas så att ett uttryckligt krav på konsekvensanalys förstärks med en samrådsskyldighet.²³

Kommittéhandboken

Den generella regleringen av kommittéväsendet finns i kommittéförordningen (1998:1474)²⁴, men även i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.²⁵ Kommittéförordningen anger generella krav på analys och redovisning av konsekvenser av kommittéernas förslag. Dessutom ska också regeringen enligt kommittéförordningen i utformningen av kommitténs uppdrag närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet.²⁶ I vissa fall ska också förordningen om konsekvensutredning tillämpas.²⁷ Förordningen omfattar förvaltningsmyndigheterna under regeringen.

Den s.k. *Kommittéhandboken*²⁸ är styrande för reformers kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser för statliga utredningar och innehåller motiv och kommentarer till kommittéförordningens krav. Kommentarererna är ofta formulerade som krav, men enligt handbokens förord utgör kommentarerna information och riktlinjer till kommittéernas företrädare. Syftet är att effektivisera kommittéväsendet och säkerställa en hög kvalitet i kommittéernas betänkanden.

²² 14–16 §§ kommittéförordning (1998:1474).

²³ Statsrådsberedningen. *Hur kommittédirektiv utformas*. PM 1994:3 (reviderad 2002-03-20), s. 7 f.

²⁴ Kommittéförordning (1998:1474).

²⁵ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

²⁶ 16 § kommittéförordning (1998:1474).

²⁷ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

²⁸ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

Enligt kraven²⁹ ska kommittéer i sina betänkanden analysera och redovisa konsekvenser av sina förslag om de kan innebära något av följande:

- Förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.
- Förslagen medför samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.
- Förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen.
- Förslagen har betydelse för brottslighet, för det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags villkor, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.
- Förslagen innehåller nya eller ändrade regler. I dessa fall ska konsekvenserna anges i enlighet med kraven i förordningen om konsekvensutredningar.³⁰ Kraven ska i sin tur bl.a. innehålla kostnader och andra konsekvenser för föreslagna regeländringar liksom för övervägda alternativ.³¹

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser behandlas i ett separat kapitel. Där framhålls vikten av att offentliga åtaganden prövas samt att kostnads- och intäktsanalyser är fullständiga och även omfattar långsiktiga och dynamiska effekter. Därefter följer flera riktlinjer av både generell och mer specifik karaktär för de olika områden som anges i författningarna.

Ett delat ansvar för konsekvensanalyser i statliga utredningar

Kommittéförordningens generella krav på vad kommittéerna ska göra tillsammans med kommitténs specifika uppdrag formulerat i direktivet speglar ett brett behov av olika slag av analyser att redovisa i betänkandena. Ansvaret för att mer konkret tolka den faktiska innebörden av kraven på att redovisa konsekvensanalyser ligger på både regeringen och de enskilda kommittéerna.

Regeringen kan påverka en kommittés arbete med konsekvensanalyser främst via kommittédirektivet men också genom uppföljning och stöd vid genomförandet av de krav som ställs i kommitténs direktiv och i de generella kraven. Regeringens beslut om kommittédirektiv är regeringens viktigaste styrmedel av en kommitté, eftersom det är där man formulerar motivet för att tillsätta kommittén och dess uppdrag och krav på utredningsarbetets redovisning.

Det finns problem med att kombinera det specifikt formulerade uppdraget i kommitténs direktiv med de generella kraven på konsekvensanalyser, vilka har behandlats i flera

²⁹ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*, kap. 7.

³⁰ 14–15 §§ kommittéförordning (1998:1474).

³¹ 6 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

tidigare granskningar och utvärderingar av kommittéväsendet.³² Till denna problematik kommer det oklara ansvaret för att tolka de generella kraven. Kommittéförordningen förutsätter att regeringen i sina direktiv närmare anger vilka analyser som ska ingå i uppdraget. Enligt samma förordning ska emellertid även kommittén själv tolka de generella kravens innebörd samtidigt som utredningsarbetet ska inriktas på väsentligheter.

Enligt en utvärdering av kommittéväsendet, som genomfördes inom Regeringskansliet 2005, konstaterades att konsekvensanalyserna ofta behandlas styvmoderligt och i utredningsarbetets slutskede.³³ Enligt utvärderingen borde uppgiften att fastställa de olika generella kravens vikt inte överlåtas till kommittéerna. I utvärderingen föreslogs att de generella kraven på konsekvensanalyser bör specificeras i kommittédirektiven,³⁴ vilket var i linje med Riksrevisionens rekommendation om att konkretisera kraven på ekonomiska analyser i de enskilda utredningsuppdragen, och så långt som möjligt integrera dem med uppdragets mer ämnesmässiga delar.³⁵

I en senare utvärdering från Regeringskansliet³⁶ undersöktes användningen och behovet av olika typer av stöd som kommittéerna får från Regeringskansliet. Samtliga utredningssekreterare och utredare erbjuds en s.k. kommittéutbildning, och i den ingår en endagsutbildning i konsekvensanalyser. Kurstillfället behandlar vad en konsekvensanalys ska innehålla och hur konsekvensanalyser på olika områden bör genomföras och redovisas. Även den kommunala finansieringsprincipen enligt budgetcirkuläret går igenom vid dessa tillfällen. Tjänstemän från bl.a. Ekonomistyrningsverket och från olika departement medverkar i denna del av utbildningen. Kommittéhandboken sammanfattar delar av det som tas upp på utbildningen. Enligt utvärderingen har både Kommittéservice, RK:s funktion som tillhandahåller stöd till kommittéerna, och kommittéerna själva uttryckt att handboken bör uppdateras med information om vad som formellt gäller och att boken bör vara mer operativ. Förslag på revidering föreslås också i utvärderingen som förslag på åtgärder.³⁷

Enligt en utvärdering från 2014 har andelen kommittédirektiv från regeringen som uttryckligen efterfrågar konsekvensanalyser nästan fördubblats under 2002 och 2003 jämfört med 2010 och 2011. Samtidigt bedömdes kvaliteten på konsekvensanalyser för ett

³² T.ex. Riksrevisionen. *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2, s. 50, 57 och 78. Se även Regeringskansliets förvaltningsavdelning. *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*. 2003.

³³ Expertgruppen för studier i samhällsekonomi. *Intervjuer med kommittésekreterare, ordförande/särskilda utredare och expeditiöschef*. Promemoria 2004-11-24 (bilaga 3), s. 62.

³⁴ Regeringskansliet. *Utveckling av kommittéväsendet: Förslag från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet*. Arbetsgruppen för kvalitet i utredningsväsendet. 2005.

³⁵ Riksrevisionen. *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2, s. 78.

³⁶ Statsrådsberedningen. *Översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare*. Slutrapport 2013-04-25, s. 23 f.

³⁷ *Ibid.*, s. 25.

urval statliga utredningar inte ha förbättrats nämnvärt under samma undersökningsperiod.³⁸

Ekonomistyrningsverkets vägledning vid konsekvensutredning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har publicerat en vägledning i syfte att ge stöd till handläggare för att ta fram konsekvensutredningar i statsförvaltningen.³⁹ Den riktar sig till myndigheter i deras arbete med att ta fram eller ändra befintliga föreskrifter, men kan också användas av utredare i kommittéväsendet som ska göra konsekvensutredningar, av Regeringskansliet i arbetet med departementsskrivelser eller av andra som ska göra en konsekvensutredning. Vägledningen grundar sig bl.a. på förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

När det gäller ekonomiska beräkningar bör enligt vägledningen kostnader vägas mot nyttor och med olika tidsperioder. I vissa fall kan det vara svårt att beräkna och då bör uppskattningar av kostnader göras. När en sådan bedömning görs är det viktigt att redovisa hur handläggaren har kommit fram till den. Empirisk insamling kan ske på många olika sätt, men huvudsaken är att det framgår vilka källor som har använts så att remissinstanser och beslutsfattare har möjlighet att göra egna bedömningar av källorna. Är det svårt att göra exakta bedömningar av kostnader och nyttor, kan i stället ett intervall redovisas inom vilket värdena bedöms hamna.⁴⁰ Vidare anges att förslagen bör vara väl underbyggda. Beräkningarna måste ge en så rättvisande bild som möjligt av förslaget ekonomiska konsekvenser för alla som blir påverkade. Beräkningarna bör göras med följande nyckelbegrepp som utgångspunkt: långsiktighet, dynamik och fullständighet vilket framgår i Kommittéhandboken.⁴¹ Med dynamik avses att beräkna dynamiska effekter, dvs. vilka beteendeeffekter ett förslag kan få inom andra områden. Med fullständighet menas att alla effekter ska redovisas, t.ex. konsekvenser för såväl staten som kommuner, landsting, företag och enskilda. Nya eller ändrade regler får inte leda till att samhällets resurser tas i anspråk i ökad utsträckning om det inte är beslutsfattarens vilja. Om förslagen kan leda till att statens kostnader vältras över på andra samhällssektorer måste dessa redovisas. I en fullständig beräkning ingår även kostnader för t.ex. information och utbildning. Ändrade regler för t.ex. skatter och transfereringssystem kan påverka administrationskostnader, vilka också ska redovisas i beräkningarna.

Tidigare granskningar av konsekvensanalyser i beslutsunderlag

Riksrevisionen har vid flera tillfällen granskat behovet av konsekvensanalyser i olika beslutsunderlag, t.ex. inom kommittéväsendet.⁴² En slutsats var att den sakliga grunden för kommittéernas resonemang och slutsatser i form av data, analys och dokumentation var

³⁸ Ramböll. *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*. Rapport 2014-05-06, s. 25.

³⁹ Ekonomistyrningsverket. *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*. Rapport 2015:19.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 48 f.

⁴¹ *Ibid.*, s. 62.

⁴² Riksrevisionen. *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2.

bristfällig, t.ex. saknades ofta beräkningar eller andra grunder för bedömningar avseende kostnader och andra konsekvenser i betänkande. I Riksrevisionens infrastrukturgranskning noterades att avsaknaden av kunskapsunderlag medfört risker för att projekt efter hand blir dyrare än planerat och för att genomförandet av politiken inom andra politikområden kunde bli lidande.⁴³

I en granskning av konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut drogs slutsatsen att styrdokumentens krav på konsekvensanalyser sällan uppfylls helt, och att ändamålsenligheten i analyserna ofta brister då många beredningsunderlag inte redovisar bedömningar av förslagets effekter. Flera rekommendationer riktades till Regeringskansliet, bl.a. att utveckla konsekvensanalyserna i beredningsarbetet så att de redovisas så transparent att de kan upprepas och granskas av externa aktörer.⁴⁴

Vad är en tillräcklig beredning och redovisning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser?

Efter en genomgång av styrande dokument för Regeringskansliets beredning och redovisning av reformer av kommunalekonomiska konsekvenser, har Riksrevisionen ytterligare operationaliserat de bedömningsgrunder som redovisades inledningsvis i kapitel 3 och 4. Dessa sammanfattas med nedanstående punkter:

- *Tydlig och transparent redovisning av reformernas ekonomiska beräkningar och antaganden.* Riksdagen har vid flera tillfällen uttryckt krav på tydlighet och transparens i fråga om regeringens redovisning av ekonomiska beräkningar för och antaganden som ligger till grund för reformer som regleras enligt finansieringsprincipen.⁴⁵ Konkret innebär det enligt Riksrevisionen bl.a. en tydlig redovisning av statistiska källor och vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna. Det bör även framgå om förslagen har varit särskilt svårbedömda och om det har gjorts en känslighetsanalys för delar av beräkningarna.
- *Bedömning av effektskillnader för enskilda kommuner.* Enligt RK:s stöddokument för beredningen av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser ska en bedömning göras av om en reglering innebär stora effektskillnader för enskilda kommuner. Riksrevisionen anser att det bör framgå i beredningen om en sådan bedömning har gjorts eller inte, och i så fall vad genomgången av kostnadsdata på kommunnivå visar.
- *Rimliga planeringsförutsättningar för kommunerna när reformer med reglering enligt finansieringsprincipen bereds.* I förarbetena till finansieringsprincipens tillämpning finns en formulering som avser att underlätta för kommunernas

⁴³ Riksrevisionen. *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21.

⁴⁴ Riksrevisionen. *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.* RiR 2017:25.

⁴⁵ Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, s. 19, rskr. 2009/10:355 och prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64.

planeringsförutsättningar.⁴⁶ Utgångspunkten bör därför vara att kommunerna ges rimliga planeringsförutsättningar när regeringen ska bereda reformer som regleras enligt finansieringsprincipen. Det står även uttryckt i Regeringskansliets stöddokument att kommuner bör ges stabila planeringsförutsättningar och återspeglas i den tidsmässiga hanteringen och beredningen av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser inom Regeringskansliet.

- *Regeringskansliets överläggningar med SKL utgör en central del av beredningen av statliga reformer med kommunalekonomiska konsekvenser.*⁴⁷ Överläggningar motiverar särskilt en beredning med tydliga och transparenta beräkningar av reformernas tänkta kommunalekonomiska konsekvenser.⁴⁸ Likaså förutsätter en sådan redovisning att remissinstanserna ska kunna ge synpunkter på ett välunderbyggt underlag.
- *Välunderbyggt och operativt stöd.* Reformer bereds antingen inledningsvis i en statlig utredning eller endast internt inom Regeringskansliet. Riksrevisionen anser att det bör finnas ett välunderbyggt och operativt stöd för all beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser.
- *Rimligt att följa upp den ekonomiska regleringen för beloppsmässigt större reformer.* Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av att finansieringsprincipen följs.⁴⁹ I fallet med gymnasiereformen konstaterade finansutskottet att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av reformen var omdiskuterade. Utskottet anförde att regeringen skulle återkomma till riksdagen och redovisa sina överväganden rörande principens tillämpning. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att regeringen följer upp den ekonomiska regleringen för beloppsmässigt större reformer, särskilt om det har funnits brister i beredningen av de ekonomiska beräkningarna och antagandena.

⁴⁶ Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345. Finansutskottet anförde att gränsen mellan det statliga och det kommunala ansvaret blir tydligare samtidigt som den kommunala planeringen underlättas med ett generellt bidragssystem, däribland finansieringsprincipen.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64 och prop. 2010/11:1, utg.omr. 16, bet. 2010/11:UbU1, s. 21, rskr. 2010/11:118.

⁴⁹ Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, s. 19, rskr. 2009/10:355 och prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64. Uttalandet avser dock inte uppföljning av ekonomiska regleringar enligt principen.